ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XXXIV SECTIO H 2000

Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

ALEKSANDER H. KRZYMIŃSKI

# *Reformowanie administracji w oparciu o teorię organizacji i praktykę zarządzania przedsiębiorczego*

Reforming the Administration on the Basis of the Theory of Organization and the Practice of Enterprising Management

...bo ludzie namiętnie kochają stare kłamstwa, podczas gdy prawda – jak mówił Milton – pojawia się zawsze jak bękart, okrywając hańbą tego, co ją zrodził...
(T. Evans, *Naturalna historia nonsensu*, Warszawa 1964, s. 261)

1. Czy zerwaliśmy z przeszłością komunistyczną? Może nam się wydawać, że tak, ale przeszłość nie chce zerwać z nami... Do takiego wniosku dochodzi się, gdy przyglądamy się zmaganiom polityków na temat procesu przekształcania państwa policyjnego w państwo typu prawnego. W świecie wysiłki zmierzają w kierunku ograniczania roli państwa w jego oddziaływaniach prawnych na rzecz pozaprawnych. Państwo typu liberalnego stara się ograniczać możliwości władczego oddziaływania, nie głosząc jednak postulatu okrojenia jego działań w ogóle, lecz tylko do koniecznego minimum. Jakie jest to minimum? Jak je określić i kto ma je określić? Władza, a więc biurokracja, czy możliwości rzeczywistego zaspokojenia potrzeb przez mechanizmy rynku?

2. Oczekiwania społeczne w zakresie administracji publicznej (centralnej, terytorialnej i specjalnej) można streścić w postulacie wprowadzenia wreszcie „złotej zasady postępowania" władz państwowych wobec obywateli, aby wywołać powszechne dążenie do porządku w państwie, do porządku w gminie, do promowania wspólnot ludzkich – w tym przede wszystkim przywrócenia prawa rodziny, do porządkowania gospodarki, przywrócenie prawa własności w warunkach współdecydowania obywateli i sprawiedliwości (każdemu to, co mu się należy). Wątek etyczny był niewątpliwie pilniejszy niż materialny i stanowił najtrudniejsze wyzwanie dla nowych ekip rządowych.

Państwo totalitarne i jego instytucje wraz z ludźmi tego systemu miało być odsunięte w cień historii. Ogromna większość Polaków chce „dobrze" czynić swemu państwu oczekując, że państwo podejmie wysiłki zmaksymalizowania „dobra" dla obywateli.[1]

Okazją do wykazania przez państwo dążeń do takiego „czynienia", aby obywatele zostali przekonani o rozwiązaniach najkorzystniejszych dla nich może być tzw. reforma administracji, w swej najgłębszej istocie polegająca na tym, aby rządzić lepiej, niż poprzednicy.

3. Jak przygotowano się do podjęcia tego wyzwania, które przecież – jak należy zauważyć – ma charakter przede wszystkim organizatorski, a nie prawny, czy wręcz prawniczy. Nurt organizacyjny i działania „niewładcze" w tym także ekonomiczne nabierają w nowoczesnym państwie coraz większego znaczenia, służąc racjonalizacji w działach społecznych i organizacji w skalach makro i mikro. Nurt organizacyjny w jego pozaprawnym wcielaniu łączy się ściśle z nurtem normatywnym – jak słusznie podkreśla Zdyb.[2] Oba wzajemnie się przenikają i determinują „tak jak życie biologiczne i społeczne", konkluduje tenże autor. „Prawo jako element praktycznych przeobrażeń organizacyjnych rodzi prakseologiczną i techniczną rzeczywistość społeczno-organizacyjną, ta zaś decyduje (przynajmniej powinna – przyp. AHK) o praktycznym obliczu prawa".[3]

Prawo administracyjne – jak podkreśla wielu autorów zachodnich może być tylko elementem zmiany, która jest kategorią prakseologiczną, opracowaną teoretycznie (ang. theory of change)[4] i którą najprościej można określić jako przekształcenie polityki organizacyjnej, struktury lub postaw ludzkich w celu zwiększenia efektywności działań.

4. Trzeba zapytać: jaka winna być racjonalność zmiany polskiej administracji publicznej? Jakie mają być jej podstawy rozumowe, nie zaś uczuciowe, przypadkowe i egocentryczne? Jakie mają być nowe zasady ekonomiczności czy gospodarności nowej administracji, aby jej działania były wydajniejsze i oszczędniejsze? Jak mają być usuwane popełniane błędy i jakie związki będą miały podejmowane działania z takimi pojęciami, jak porządek, plan i racjonalizacja planowania, czyli – jak mówił Tadeusz Kotarbiński – „oparcia go na wiedzy o najrozmaitszych rzeczach, od których może zależeć powodzenie czynu".[5]

---

[1] Warto zauważyć że tzw. złota zasada postępowania wyprowadzona z genialnych i krótkich słów Jezusa Chrystusa (Mat. 7, 12) jest znana wszystkim ludziom, ponieważ wpisana jest w naturę każdego człowieka. W różny sposób formułowali ją myśliciele starożytności. Stanowiła część mądrości Greków, od których przejęli ją Żydzi. Jej sformułowanie i odniesienie do Tory przypisuje się Hillelowi.

[2] Zdyb M., *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Lublin 1987, s. 212.

[3] *Ibid.*, s. 202.

[4] Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa 1978, s. 298.

[5] Kotarbiński T., *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1963, s. 181.

Wreszcie – każdy organizator zapyta jak zostały wykorzystane doświadczenia, jakie uruchomiono przygotowania, ponieważ przygotowanie jest jedną z ogólnych form usprawniania działań; jaka jest metoda i jak został ustawiony cykl działania zorganizowanego, współpraca z konsultantem i przedstawicielami społeczeństwa? Jaka była refleksja etyczna decydentów, gdy nadawano priorytet tej reformie?

Kotarbiński był bardzo surowy wobec tych, którzy podejmowali działania w celu ich usprawnień bez przygotowania. Pisał: „Prymityw działa doraźnie, bezpośrednio, krótkodystansowo, robota wyższego rodzaju – to robota długodystansowo przygotowana. Nic łatwiejszego niż szybko ulepić i prymitywnie wypalić tandetny garnek..." (względnie 15 lub 12 garnków – dop. AHK). Wskazywał wobec tego na mistrza chińskiego, który pono latami przechowuje surowiec, by następnie według recepty, idąc za radami wiekowego doświadczenia fachowców, wyrobić z glinki porcelanowej arcydzieło ceramiki.[6]

## ZAŁOŻENIA

5. Prakseolog S. Kowalewski zwracał uwagę, że każda reforma powinna być na tyle kompleksowa (nie zaś wycinkowa), aby nie wywoływała zjawiska znanego nie tylko w teorii organizacji, którym jest odrzucenie przeszczepu czy (nowości) nie pasującego do całości „zastanej" sytuacji.[7]

Przez „zastaną sytuację" należy rozumieć układ zmiennych niezależnych i zależnych, na które nie mamy wpływu lub mamy częściowy. Ich optymalne rozpoznanie poprzez zgromadzenie wszystkich możliwych informacji do zdobycia, a następnie ich rozważenie (analiza) to warunki, racjonalnego działania i decyzji na temat zmiany istniejącego stanu rzeczy. Jak wiemy racjonalność tzw. metodologiczna polega na tym, że decyzje podejmuje się zgodnie ze stanem (jakością) i ilością zdobytych informacji oraz na podstawie teorii, adekwatnej do problemu, który chcemy rozwiązać. Inna racjonalność – w sensie rzeczowym – jest uzyskiwana przez przystosowywanie się do prawdy, czyli „do wszystkiego co można w sądzie prawdziwym sprawdzić" – pisze Kotarbiński.[8]

Zapytajmy, jakie były wyniki obserwacji rzeczywistości naszej administracji, odziedziczonej po PRL? Jakie były i są oczekiwania ludności miast i wsi pod adresem ich miejscowych urzędów, samorządów i lokalnych przywódców, tzn. nie sezonowych tzw. liderów politycznych, lecz gospodarzy i zarządców? Jakie były i są wyobrażenia demokracji w gminach wiejskich i miejskich, na najniższym szczeblu hierarchii administracyjnej?

---

[6] *Ibidem.*

[7] Kowalewski St., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 84.

[8] Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1981.

Czy autorzy reformy zamierzają zmienić „metody" rządzenia państwem, usprawnić w ten sposób rządzenie, czy też tylko dokonać zmiany struktury terytorialnej, wprowadzić pośrednie szczeble władzy poprzez zainstalowanie swoich ludzi? Nie jest to jasne i brakuje jednoznacznej odpowiedzi.

Prakseolog zwróciłby jednak uwagę, że każda metoda winna mieć charakter dyrektywy praktycznej, u podstaw której winny znaleźć się założenia (czyli hipotezy) przyjęte za prawdziwe i słuszne. Socjolog Jan Szczepański gdzieś powiedział, że brak założeń charakteryzuje myślenie nieracjonalne ... nienaukowe i niegodne człowieka nauki.

Dyrektywy praktyczne pozwalają rozwiązać problem praktyczny. Jest ono jednak uzależnione od branych pod uwagę zmiennych, różnych względów, mierników, czy znaków wyróżniających przy wyborze, hierarchizacji, ocenie i szacunku oraz dowolnie przyjętych założeń.

Autor nie chciałby wchodzić w spory, lecz jako przedstawiciel teorii organizacji podziela ten punkt widzenia, który mógłby – jak sądzi – przydać się do koncypowania ulepszeń reformy. Stawia wobec tego założenia, które, jak sądzi, powinny być brane pod uwagę w sytuacji zebrania już poważnych doświadczeń we wprowadzaniu kapitalizmu w Polsce. Autor niniejszego szkicu przyjmuje jako paradygmat, że państwo i rynek mają służyć osobie ludzkiej, człowiekowi i dobru ogólnemu.[9] Sprzężenie w kontekście reformy administracyjnej państwa i rynku podkreśla, że podstawowym problemem narodu jest rozwój integralny, nie tylko wzrost gospodarczy. Reforma winna więc wyzwolić zbiorową odpowiedzialność za popieranie rozwoju przy pomocy ekologii społecznej, która przez wykorzystanie rynku, jako koncentracji instrumentów poszukiwać, będzie rozwiązań najlepszych dla dobra wspólnego. Co więcej – powinna stworzyć warunki ramowe dla ulepszania wkładu obywateli w dobrobyt gospodarczy, kształtowanie kultury narodowej i nowych wartości materialnych i niematerialnych, lepiej przystosowanych do nowych czasów. Jest to jednocześnie budowanie systemu demokracji i preparacji decyzji władz zgodnych z dobrem wspólnym, gdzie podstawą jest humanistyczna koncepcja osoby ludzkiej.

6. Autor szkicuje swoje założenia dla reformy administracji publicznej w następujący sposób:

* Służebność administracji winna być traktowana jako podstawowy imperatyw nie tylko organizacyjny, lecz także ekonomiczny, cywilizacyjny, kulturowy i moralny.

* Nowoczesne państwo należy utożsamiać z wielkim przedsiębiorstwem usługowym, zarządzanym przedsiębiorczo i rynkowo, którego głównym celem jest zaspokajanie w drodze wymiany rynkowej potrzeb, życzeń i preferencji

[9] To sformułowanie autor zawdzięcza Janowi Pawłowi II (*Centesimus Annus*, 35).

swych obywateli, we współpracy międzynarodowej, ale także w warunkach globalnej konkurencji.

* Popyt na usługi państwa dla obywateli jest realną wielkością który w podziale terytorialnym może być precyzyjnie zbadany, tj. zaobserwowany i przeanalizowany dla racjonalnego planowania środków i sposobów jego zaspokojenia. Jego efektywne zaspokojenie wymaga akomodacji kategorii sprawdzonych w skutecznie zarządzanych przedsiębiorstwach rynkowych.

Zarządzanie popytem na usługi państwa materializując się jako koncepcja zarządzania strukturami administracji publicznej rynków i przedsiębiorczo, zmieniając postawy i zachowanie organizujące w kierunku orientacji na obywatela, utożsamianego z klientem, może skutecznie przezwyciężyć biurokrację, jako patologię administracji publicznej (nie tylko zresztą w Polsce).

## RYNKI I BIUROKRACJA

7. Można przyjąć, że mamy do wyboru tylko dwie formy społecznej organizacji: rynki i biurokrację. Kto obie odrzuca wybiera chaos. Rynek dla laika wygląda tajemniczo – tym bardziej jego funkcjonowanie. Historyjki o tajemnych uwodzicielach, o manipulacjach, zmowach i monopolach znajdują wielu słuchaczy. Brak kontroli społecznej organizowanej przez państwo pozwala na dominację negatywnych oddziaływań rynku. Biurokracja jako planowo-racjonalny system wydaje się być dla większości przejrzystym i zrozumiałym aparatem, zaś jej możliwości niemal nieograniczone. W nauce jest inaczej. Funkcjonowanie rynku jest zbadane, zaś biurokracja pozostaje nieznana.

W świecie zachodnim pojawiły i istnieją systemy społeczne, w których większa część współżycia ludzi została zorganizowana przez rynki, zaś działanie na nich przez marketing, który stał się fenomenem organizacyjno-wymiennym. Na ogół mniejszą część ogarnęła biurokracja. Obserwowaliśmy, że tam gdzie panowała biurokracja przy pomocy centralnie planowanej gospodarki, tam nie został osiągnięty dobrobyt szerokich mas. Tam gdzie panował rynek kontrolowany przez państwo, nie było powszechnej biedy. Biurokracja na ogół zawsze utożsamia się z władzą i panowaniem, zaś rynkowi przyznaje się świadczenie korzyści i możliwości zaspokojenia potrzeb.

Dla Maxa Webera państwo to inaczej biurokracja i hierarchia wydająca nakazy i rozdzielniki i w ten sposób rozwiązującą problemy koordynacji. Poprzez systemy niższych i wyższych poziomów decyzji informacje płyną od dołu do góry, zaś nakazy (rozkazy i polecenia) z góry do dołu. Inicjatywy do działań wchodzą od szczytu biurokracji, która potrzebuje siły i musi znajdować posłuch. Musi posiadać możliwości nagradzania lub karania podwładnych. Rynek jako organizacja to coś innego. Rynek to przede wszystkim instrument koordynacji czyli uzgodnień. Na miejscu hierarchii występują partnerzy proce-

sów wymiany, którzy poszukują dla siebie optymalnych korzyści. Inicjatywa na rynku wychodzi od każdego uczestnika posługującego się motywacją i interesem. Partner rynkowy przyjmuje odpowiedzialność nie za wykonanie rozkazu, lecz za przeprowadzenie wymiany, celem zaspokojenia potrzeby, dobrze przystosowanym do rzeczywistości świadczeniem rynkowym.

W kontekście tych porównań wydaje się, że problem przechodzenia od biurokracji do rynku w administracji publicznej także polega na wykorzystaniu zasady kreowania świadomości zaspokajających rzeczywiste potrzeby, zamiast wykonywania nakazu określonego w swej treści przy pomocy informacji płynącej z góry i wobec tego zawsze ograniczającej inicjatywę wykonawców.

Kto mówi „rynek" musi również powiedzieć „świadczenie rynkowe i zaspokojenie potrzeby", kto mówi „biurokracja" nie może zapominać o panowaniu i władzy.

Czy władze publiczne winny wobec tego świadczyć usługi? Dla amerykańskich autorów „Rządzić inaczej" świadczenie usług jest wiosłowaniem „podczas, gdy władze winny tylko" sterować. Obywatele miast i wsi muszą brać sprawy w swoje ręce, gdyż swoje problemy rozwiązują tylko społeczności, zaś profesjonaliści świadczą usługi, niezbędne dla ich rozwiązania.[10] Władze – podobnie jak dobrze zarządzane przedsiębiorstwa – mają poszukiwać swoich misji a nie kierować się przepisami, mówiąc obywatelom co mają zrobić, a nie jak zrobić. „Jak" wymaga inwencji, innowacji i sprawnej organizacji, aby efekt był największy przy najmniejszych kosztach. Biurokracja nie jest w stanie ex definitione tego zdziałać.

## WIZJA SŁUŻEBNOŚCI PAŃSTWA

8. Jest ona ciągle jeszcze sloganem przedwyborczym demagogów.[11] Pozostanie nim tak długo, dopóki organizatorzy i menadżerowie nie znajdą dla niej wykorzystania w kategoriach zarządzania urzędami na najrozmaitszych szczeblach decyzyjnych. Nie może służebność administracji pozostać zapisem w księdze służb urzędów czy przepisów (rozporządzeń) wykonawczych, lecz musi stać się wspólnym imperatywem moralnym, kształtującym ethos urzędnika państwowego. Chodzi więc o zmianę postaw, dzięki której zmieni się także codzienne zachowanie organizacyjne. Jest to najtrudniejsza sprawa której opanowanie i rozwiązanie zależy przede wszystkim od postaw zwierzchników i ich decyzji,

[10] Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Poznań 1997, s. 185.

[11] Por. kolejne wydania Marketing Management am. autora Ph. Kotlera (także w tłumaczeniu polskim) oraz prace autora m. in. szkicu, w szczególności *Zarządzanie marketingowe w przedsiębiorstwie eksportujących*, Wrocław-Warszawa 1988, oraz referat w zbiorze *Marketing w transformacji gospodarki polskiej*, Warszawa-Bonn 1995.

które muszą być tak przejrzyste, aby gołym okiem dostrzegać priorytet interesów obywatela i rzeczywistą uczciwą chęć zaspokojenia jego potrzeb i życzeń.

Priorytet potrzeb i życzeń obywatela to przede wszystkim ich pełna znajomość, klasyfikacja i systematyzacja na podstawie rachunku ekonomicznego jako miernika racjonalności. W praktyce jest to rezygnacja z egocentryzmu władz i identyfikowanie się władz z obywatelem oraz eliminacja podziału na „my" i „oni". Jest to jednak warunek rozwoju państwa i bogactwa obywateli poprzez organizację wspólnot, nie tylko celów, lecz wysiłku twórczego, zdyscyplinowanego wysiłku i solidarnej pracy i współdziałania.

Organizacyjno-zarządcza akomodacja tego imperatywu nie jest łatwa, lecz została już przeprowadzona w setkach tysięcy przedsiębiorstw na świecie, które przyjęły marketingową koncepcję zarządzania firmą wraz z „orientacją na klienta" (ang. customer orientation, niem. Denst dem Kunden, lub Kundenaehe).

## PAŃSTWO WIELKIM PRZEDSIĘBIORSTWEM USŁUGOWYM

9. Administracja państwa musi wyciągnąć konsekwencje z faktu, że Polska znalazła się w światowym systemie gospodarki rynkowej. System ten rozwija się według globalnej dynamiki, której nie osiągnęły ani teoria, ani praktyka rządzenia państwem, koncypowana przede wszystkim przez prawników.[12]

Mechanizmy rynkowe racjonalnie sterowane przez przedsiębiorstwo mają decydujący i korzystny wpływ na rozwój gospodarczy i dobrobyt grup społecznych, a także społeczeństw, nie mówiąc o samych organizacjach. Jak wobec tego wykorzystać te mechanizmy dla usprawnienia administracji publicznej? Ale tak, aby i państwo, i rynek służyły obywatelowi? Amerykanin J. Bryson mówi o konieczności znalezienia czegoś pośredniego między rynkiem a biurokracją publiczną, zaś D. Osborne i T. Gaeber szukają sposobów, aby „rządzić inaczej".[13]

Postawa leseferyzmu – jak wykazują doświadczenia i obserwacje – jest może wygodna dla sąsiadów, lecz zagraża suwerenności i integralności państwa, które musi precyzyjnie określać swoje „interesy" w otoczeniu międzynarodowym, cele główne i podporządkowane, sposoby ich realizacji (strategie), instrumenty i struktury, biorąc za podstawę kalkulację kosztów i zysków.

„Państwo można porównać do przedsiębiorstwa w dziedzinie gospodarczej" – potwierdza prawnik i socjolog Czesław Znamierowski.[14] Powinno, tak jak

---

[12] Wg oceny P. F. Druckera nowoczesne państwo „choruje"; por. tegoż autora *Die Zukunft bewaeltigen*, Düsseldorf 1972, s. 200 i dalsze.

[13] Osborne D., Gaebler T., *op. cit.*, s. 385.

[14] Znamierowski Cz. *Szkoła prawa, Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 2.

przedsiębiorstwo „mieć" pewien określony cel gospodarczy, produkując jakieś dobra gospodarcze lub też widoczne określone usługi. Państwo – można wobec tego powiedzieć – jest zarówno przedsiębiorstwem produkcyjnym, jak i dystrybucyjnym i usługowym. „Rdzeniem przedsiębiorstwa jest zespół ludzki...", który sprawuje określone funkcje przede wszystkim „dobrze gospodarując" – pisze dalej Znamierowski. Niezbędne dla „dobrego gospodarowania" jest połączenie „kierowania zespołem ludzi i gospodarowania dobrami", czyli połączenie działalności „kierowniczej i gospodarczej" inaczej określanej po prostu zarządzaniem. Kiedy wobec tego mówimy – co podkreśla ten uczony – o rządzeniu państwem, mamy na myśli obie te funkcje.

Ten punkt widzenia umacnia i potwierdza założenie autora niniejszego szkicu, który w przedsiębiorstwie kapitalistycznym dopatruje się przede wszystkim jakiegoś apogeum twórczej myśli organizatorskiej, ale także pełnego wyrazu racjonalnej działalności zarobkowej, jako ekonomicznej konieczności. Działalność zarobkowa ma za podstawę rozumowanie. W tym też kierunku ma zdążać ewolucja państwa, które winno przechodzić od zwyczajowo-tradycyjnych działań do przedsiębiorczych, skierowanych na urzeczywistnianie zasad racjonalnego gospodarowania. Oszczędność środków i poszukiwanie największej wydajności winno służyć dobru ogółu.

W praktyce administracji publicznej winno to oznaczać przejęcie z nauk o przedsiębiorstwie wszystkich kategorii koncepcji zarządzania organizacją w warunkach rynkowych i twórczą akomodację do wszystkich struktur administracji, od centralnej do gminnej.[15]

## ZARZĄDZANIE POPYTEM – ZADANIEM ADMINISTRACJI

10. Tak jak dobrze czyli skutecznie zarządzane przedsiębiorstwo, administracja publiczna, aby skutecznie zaspokajać potrzeby, życzenia i preferencje ludności, musi nauczyć się zarządzać popytem na usługi państwa dla obywateli. Przyjęcie takiego celu naczelnego przeobraża sposoby (strategie) jego realizacji, selekcjonuje instrumenty czy środki i narzuca określone struktury, umożliwiające ekonomiczne działania strategiczne – wreszcie narzuca jakość zasobów, przede wszystkim tzw. ludzkich. Nie ogranicza się jednak do tzw. twardych elementów, które wymieniłem, lecz włącza do zdecentralizowanych koncepcji zarządzania popytem także styl zarządzania, umiejętności przedsiebiorczo-menadżerskie, politykę doboru personelu (politykę personalną), biorąc za podstawę wartości, które muszą być akceptowane zarówno przez odbiorców, jak wykonawców. Musi tutaj nastąpić identyfikacja celów, zadań we wspólnotach

[15] Reichard Chr., *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, Berlin-New York 1987.

demokratycznych, organizowanych i integrowanych przez organy administracji, lecz składających się z przedstawicieli ludności.

Popyt na usługi państwa dla obywateli łatwo zdefiniować, określić ilościowo i jakościowo, gdy administracja posługiwać się będzie instrumentami stosowanymi w sprawnie zarządzanych marketingowo przedsiębiorstwach (np. marketing research ang., niem. Marktforschung).

Wykorzystanie uzyskanych informacji na temat popytu dla zorganizowania pakietu podażowego i wymiany rynkowej jest niełatwym problemem zarządzania popytem, posiadającym jednak najrozmaitsze wzorce rozwiązań organizacyjnych, w skutecznie marketingowo zarządzanych przedsiębiorstwach. Istotne jest tutaj „odkrycie" prawdziwego „klienta" administracji. Nie jest nim ciało ustawodawcze lub urząd na wyższym szczeblu administracji tylko obywatel. On w końcu decyduje o jakości świadczonych usług i o stopniu zaspokojenia popytu.

11. Administrowanie – jeżeli przyjęte zostaną założenia autora niniejszego szkicu staje się de facto jedną z dziedzin zarządzania, specyficznego, bo wielkim przedsiębiorstwem usługowym, wielobranżowym, wielofunkcyjnym i wielozakładowym. Zarządzanie takie, które winno wykorzystać znane techniki zarządzania (jak np. zarządzanie przez cele, przez delegacje czy wyjątki) „przychodzi z pomocą", kieruje i steruje rynkiem usług, stymulując działania firm i jednostek w kierunku zaspokajania wszelkiego rodzaju potrzeb (zdrowotnych, opieki nad dziećmi, kształcenia zawodowego i ogólnego, ochrony środowiska).

Sterowanie rynkiem to w istocie jego tworzenie, organizowanie i jest zupełnym przeciwstawieniem pozostawienia wszystkiego „wolnemu rynkowi". Jest nie tyle formą interwencji w sprawy rynku, ile asystowania i inspirowania jego rozwoju. Zdajemy sobie sprawę, że w rzeczywistości gospodarczej nie ma „wolnego rynku", jeżeli rozumiemy przez to rynek wolny od interwencji jakichkolwiek władz. Jedynym „wolnym" rynkiem jest czarny rynek, znajdując się poza prawem, zaś rządzi nim gwałt i przemoc. Czy wzorem dla liberałów gloryfikujących „wolny rynek" ma stać się rynek narkotyków, zapytują autorzy książki *Rządzić inaczej*? Osborne i Gaebler poszukując metod sterowania rynkiem przez administrację lokalną, miast czy wsi i osad ograniczają je do zarządzania programami, który uruchamiałyby bodźce, skłaniające ludzi do tego, aby szli w kierunku, który odpowiada społeczeństwu i pozwala na samodzielne podejmowanie decyzji. Kreowanie rynku jest przeciwieństwem tworzenia zbiurokratyzowanej administracji w celu świadczenia usług chodzi przede wszystkim podkreślała etyka nie, aby wykorzystywać publiczny nacisk na podejmowanie przez jedność takich decyzji, które służą zbiorowym celom. Takie zadania może spełniać jedynie „przedsiębiorcza administracja" konkludują Osborne i Gaebler.[16]

[16] *Ibid.*, s. 385.

12. Reasumując, należy stwierdzić, że propozycje amerykańskich autorów są do rozważenia przy dywagacjach i konstrukcji projektów realizacyjnych tzw. reformy administracyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że podejmowane są w innej kulturze organizacyjnej, niż polska i postkomunistyczna.

Autorzy amerykańscy przestrzegają przed leseferyzmem Goldwatera i Nagana, który zakończył się fiaskiem. Ich droga może być nazwana „trzecią drogą" usprawniania czy racjonalizowania administracji publicznej: nie jest ani liberalna, ani konserwatywna. Odwołuje się do marketingowego podejścia do rynku i przedsiębiorczego rozwiązywania problemów po ich dogłębnym zbadaniu i ocenie, mimo że nie wspominają marketingu po imieniu.

Jako filozofia przedsiębiorcza i technologia organizacyjna jest on już tak silnie spleciony z managementem, że na rynku amerykańskim nie ma widocznie potrzeby go wspominać. Wystarcza myśleć marketingowo. W Polsce marketing, jak dotąd nie przyjął się – mimo powszechnego zainteresowania i nauczania. Utożsamiany z grupą instrumentów oddziaływania na rynek nie ma większego wpływu na kreowanie rynków, a jedynie na ich eksploatację. W postaci znanej jako non profit marketing czy marketing dla organizacji nie skierowanych na zysk może być i winien być transplantowany do administracji publicznej, o ile przyjęte zostaną założenia autora lub inne podobnie rozumiejące państwo i jego administrację.

Podstawowe znaczenie ma jednak wprowadzenie prakseologii i teorii zarządzania oraz dorobku praktycznego zarządzania przedsiębiorstwem rynkowym do administracji publicznej, od urzędów centralnych do gminnych i uwolnienie od prymatu rozwiązań prawniczych.

SUMMARY

One of the challenges facing the Polish state is the „new quality" of its duties realized through the structures of public administration. Social expectations are not limited only to the traditional material dimension but to ethic values as well.

In order to accept this challenge in a rational and moral way, the author of the paper claims that it is necessary to refer to the theory of organization, especially to the practical achievements of managing the market organizations. The origins of these achievements should follow from a paradigm according to which the state and the market are meant to serve the human person and the general welfare. Looking for clear directives for reformatory actions, the author assumes that the modern state should be identifield with a large service enterprise and therefore it should be run in an enterprising manner using acknowledged categories from this practice. The author suggests that the imperative of the auxiliary role of the administration should be introduced by means of systematic recognition of the demand for the state's services and though effective guidance of the demand.